

Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres en Colombia

*Omar Darío Cardona Arboleda
Director Nacional de Prevención y
Atención de Desastres de Colombia*

7

Introducción

A consecuencia de los desastres de origen natural y antrópico que en los últimos años han afectado con mayor severidad a los países en desarrollo, y con el objetivo de promover la mitigación de los riesgos mediante la incorporación de la prevención de los desastres en el desarrollo económico y social en todas las naciones del mundo, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó declarar el "Decenio Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales (DIRDN)" a partir de 1990. Por su parte, el Gobierno de Colombia unos años antes de esta determinación percibió la importancia de desarrollar actividades preventivas y la necesidad de que dichas actividades formaran parte de la política nacional para su desarrollo, razón por la cual creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres", el cual viene realizando en forma interinstitucional actividades de carácter técnico-científico, de planificación, de preparativos para emergencias y de participación de la comunidad con fines de incorporar la prevención en la cultura y la mitigación de riesgos en el desarrollo económico y social del país.

Amenazas naturales y antropicas

Colombia se encuentra localizada en la esquina noroccidental de América del Sur, en una zona de muy alta complejidad tectónica, en donde las placas de Nazca,

Suramérica y del Caribe se encuentran, generando una alta actividad sísmica y volcánica que se ha evidenciado por la ocurrencia de sismos destructores, tsunamis y la activación reciente de varios de sus volcanes. Su topografía está dominada en el oriente por llanuras y la selva amazónica y en el centro-occidente por el sistema de las tres cordilleras que se originan al sur del territorio como resultado de la ramificación de los Andes formando, entre las mismas, los denominados valles interandinos cuyos extremos en el norte del país convergen para formar extensas planicies con pequeños sistemas montañosos aislados. Lo abrupto de sus regiones montañosas y la acción de agentes antrópicos, biológicos y meteóricos tales como las lluvias, los vientos y los cambios de temperatura característicos de las condiciones climáticas del trópico, han hecho de Colombia un país altamente propenso a la acción de eventos severos de erosión, deslizamiento, aludes e inundaciones.

Debido a que la mayoría de la población colombiana se encuentra concentrada en grandes ciudades localizadas en las zonas de mayor amenaza o peligro, el potencial de desastre natural resulta significativamente alto para el país.

Colombia en su historia ha sufrido diversos eventos de importancia, como la destrucción total de Cúcuta (1875), el terremoto y maremoto de Tumaco (1906), considerado uno de los más fuertes ocurridos en

tiempos modernos (9.2 Mw); las erupciones de varios de sus volcanes como el Galeras, el Ruíz y el Doña Juana, cuya actividad ha sido registrada históricamente en varias ocasiones. En los últimos años, eventos tales los terremotos del Antiguo Caldas (1979), de Popayán (1983) y del Atrato Medio (1992), el maremoto que afectó a Tumaco y El Charco (1979), la erupción del Nevado del Ruiz (1985), los deslizamientos de Quebradablanca (1974), del Guavio (1983) y de Villatina en Medellín (1987), las avalanchas de los ríos San Carlos (1990), Turriquitadó y Tapartó (1993), el Huracán Joan que afectó la Costa Atlántica (1988) y las inundaciones que ocurren periódicamente en las zonas bajas del país confirman los riesgos a los cuales Colombia está sometida y porqué este país es considerado uno de los más propensos a ser afectados por desastres de origen natural o antrópico.

Modelo descentralizado e interinstitucional

No obstante que desde hace varias décadas ha existido la Defensa Civil como una institución del orden nacional, como consecuencia del desastre causado por el Nevado del Ruíz en 1985, la Presidencia de la República creó en 1986, con el apoyo del PNUD, una oficina para evaluar las posibles alternativas de creación de un sistema interinstitucional y no de un nuevo ministerio o una nueva entidad para prevenir y atender los desastres del país.

Dicha oficina, después de innumerables consultas a nivel nacional e internacional concluyó en un proyecto de ley que fue presentado al Congreso de la República, en

noviembre de 1988 y reglamentado en mayo de 1989 mediante un decreto-ley. En consecuencia, el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia fue creado relativamente hace poco tiempo y se considera como una "herencia positiva" de las lecciones que dejó el desastre de Armero, causado por el volcán Nevado del Ruíz en 1985.

El Sistema Nacional fue instituido con entidades del estado ya existentes en todos los niveles y concebido para que sus acciones se realicen en forma descentralizada. Este sistema lleva a cabo sus actividades de gestión para la mitigación de riesgos y para la rehabilitación de áreas afectadas, con el apoyo del gobierno central y con la asistencia de organismos internacionales de cooperación técnica. Dichas actividades para la prevención y atención de desastres se vienen desarrollando como un plan nacional, el cual define sobre diferentes áreas de acción la formulación de propósitos nacionales. Entre estos propósitos se encuentran aspectos tales como la realización de mapas de amenaza natural y determinación de zonas de máximo riesgo; instrumentación y vigilancia de fenómenos naturales; fortalecimiento institucional y financiero; dotación de centros de reservas y elaboración de planes de emergencia; educación y capacitación; incorporación de la prevención en los planes municipales y regionales de desarrollo; análisis de vulnerabilidad y reubicación de vivienda en alto riesgo, reconstrucción posdesastre y recuperación de cuencas hidrográficas degradadas. Estos aspectos se vienen promoviendo a nivel local, regional y nacional mediante la concertación interinstitucional.

En 1986 se creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de desastres - ONAD en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; en 1988 el

Parlamento aprobó la Ley 46, con la cual se creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" y en mayo de 1989, a través del Decreto-Ley 919 se expidieron normas con las cuales se reglamentó este Sistema Nacional, definiendo para las instituciones que lo componen sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local.

El sistema es coordinado actualmente por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (antigua Oficina Nacional, ONAD), del Ministerio de Gobierno o del Interior, hecho que se decretó en julio de 1991 y que se materializó en agosto de 1992 sin causar cambio alguno a la organización institucional. Lo componen entidades del sector público y privado relacionadas con el tema, las cuales deben llevar a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de Comités Regionales y Locales, actividades de prevención y atención de desastres no solamente desde el punto de vista operativo o de respuesta a emergencias, sino también desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Dentro de la estructura de este sistema, a nivel nacional se instituyó un Comité Técnico, encargado de definir los programas de mitigación de riesgos y las actividades preventivas que deben promoverse a través de los Comités Regionales y Locales, y un Comité Operativo encargado de promover a nivel nacional, regional y local los preparativos y la coordinación para la atención en caso de desastres.

Además de estos comités, técnico y operativo, los cuales cuentan con servicios nacionales y comisiones técnicas que los asesoran, la estructura del sistema está compuesta por un Comité Nacional de Prevención y Aten-

ción de Desastres, presidido por el Ministro de Gobierno, por Comités Regionales, presididos por los Gobernadores de cada Departamento y por Comités Locales, presididos por los Alcaldes de cada Municipio.

Fortalezas, debilidades y mejora de la efectividad

a) Fortalezas.

Es una organización interinstitucional sistémica. Su estructura obedece a un modelo de instituciones que son interdependientes entre sí, para el efectos de la prevención, la atención y la recuperación, no obstante que conservan su autonomía en lo relativo a sus responsabilidades o competencias individuales. Es un sistema interinstitucional sinérgico donde los resultados en conjunto son más que la suma de las acciones separadas de las entidades y en consecuencia no se trata de una sola institución ni de un ministerio o de un sector especializado en el tema de los desastres. Los comités interinstitucionales locales para la prevención y atención de desastres en cada municipio son en pequeño lo que son los comités provinciales, y éstos a su vez son una réplica de lo que es la organización nacional. Existe un alto grado de integración que garantiza el flujo de información y la realización de procesos en el sentido vertical entre los niveles local, provincial y nacional, y en el sentido horizontal entre las entidades de cada nivel.

Es descentralizado. La responsabilidad principal de mitigar los riesgos, dar respuesta a las emergencias y rehabilitar a los afectados recae en el nivel local. Los niveles provincial y

nacional se organizan y actúan como agentes subsidiarios y complementarios para asesorar y apoyar la localidad cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad o cuando la situación trasciende el ámbito local o provincial.

Es coordinado. No duplica las funciones especializadas de las distintas entidades públicas o privadas sino que las aprovecha y coordina delimitando claramente las competencias institucionales, respetando la autonomía y las instancias de responsabilidad de los gobiernos locales y provinciales. En cada nivel territorial prevee la creación de un equipo muy reducido de funcionarios, cuya principal responsabilidad es la coordinación y la asignación de funciones específicas a las distintas entidades en cada una de las etapas de actuación (prevención, atención, recuperación).

Es participativo. No sustituye a la comunidad en peligro o afectada, sino que la vincula en las tareas relacionadas con la prevención, con la atención y con la rehabilitación. Se apoya en la capacidad de acción y de recuperación que tiene la propia comunidad y en sus acciones busca desarrollar dicha capacidad. Aunque es coordinado por el gobierno, busca comprometer entidades públicas y privadas.

Tiene respaldo político. La autoridad coordinadora la recibe del alto gobierno (Primer Ministro) y de su ley constitutiva, lo cual permite contar con respaldo y voluntad política, base fundamental para lograr la convocatoria y la unión de esfuerzos interinstitucionales.

El énfasis principal de su estrategia está en la prevención. Por ello introduce el concepto de riesgo en la planificación local, provincial y nacional y en la planeación

sectorial que hacen las distintas entidades públicas.

La atención determina la evaluación de necesidades. En la etapa de respuesta la estrategia busca evitar la congestión y la avalancha de ayudas innecesarias. Se tiene una idea clara de los elementos mínimos básicos para cuyo almacenamiento se prevé la organización y dotación de centros de reserva que actúan en forma de red. Los auxilios se limitan a las solicitudes concretas de los comités locales o provinciales y los apoyos obvios concertados con las zonas afectadas.

No concentra recursos financieros en una sola entidad. Si se compara con otras alternativas, el Sistema es relativamente menos intensivo en recursos financieros y más intensivo en organización. Las entidades nacionales, provinciales y locales deben apropiarse recursos en sus presupuestos anuales que les permitan adelantar las medidas preventivas que les corresponde y, en la eventualidad de un desastre, prestar la atención que sea necesaria.

b) Debilidades.

Dificultad para responsabilizar los niveles locales Debido a que el proceso de descentralización administrativa, política y fiscal es reciente en el país, en ocasiones lo que se considera una fortaleza cuando funciona se convierte, paradójicamente, en debilidad cuando no funciona. La descentralización es una fortaleza cuando los niveles locales han logrado un nivel aceptable de capacidad de gestión y han comprendido claramente sus competencias. Sin embargo, la misma es una debilidad cuando la capacidad de gestión del nivel local es baja o cuando se espera equivocadamente que el nivel nacional debe resolver los problemas que se presentan a nivel local. En estos casos la

vulnerabilidad es muy alta y el sistema en general pierde efectividad y eficiencia.

No obstante que el país cuenta con programas de fortalecimiento institucional y de mejoramiento de la capacidad de gestión de las administraciones locales que ya han empezado a surtir efectos positivos, este proceso es largo y dispendioso. Este problema no es sólo en relación con la mitigación y prevención sino con relación a cualquier sector del desarrollo.

Falta de socialización. No obstante que el sistema es participativo y ha logrado involucrar algunas comunidades, debido a la importancia de muchos otros temas de inmediato interés para los ciudadanos la prevención y la mitigación no se ha logrado incorporar efectivamente en la cultura. El sistema ha sido particularmente protagónico en momentos de crisis o coyunturas, razón por la cual cuando se le reconoce es en un sentido meramente operativo. Por otra parte, todavía tiene un sesgo muy marcado hacia las ciencias naturales y apenas inicia sus primeras acciones en las ciencias sociales, no obstante que se han realizado esfuerzos en información pública y en educación formal.

Vacíos en la legislación. Aunque la ley que le dio existencia al sistema es reciente, en la medida que se han venido promoviendo actividades de mitigación y se han tenido experiencias de los desastres atendidos se ha podido detectar la necesidad de ajustar la normativa para mejorar la capacidad de ejecución. Actualmente, por ejemplo, se ha detectado que no son claros los canales por los cuales se pueden generar políticas; que no existe inmunidad en emergencias; que se requieren medidas de excepción posdesastre más efectivas: que se requiere mayor apropiación de recursos y que hay que modificar aspectos centralistas, entre otros.

Trámites y burocracia. Existen dificultades en algunos procedimientos administrativos, tales como la ágil contratación en situaciones de inminente emergencia, situación que sólo puede realizarse en caso de que se materialice el evento.

Desconocimiento del rol y manejo cortoplacista. En ocasiones se presentan dificultades con entidades por su falta de comprensión de su papel institucional. También, es común que algunas entidades le den un manejo cortoplacista a los problemas en términos de planificación.

Falta de conocimiento. Además de que aún faltan muchos estudios acerca de amenazas y riesgos, los pocos que existen no son por la novedad del tema suficientemente conocidos por los funcionarios de las entidades competentes. Por otra parte, el nivel profesional de un amplio número de funcionarios no es el mejor, por lo tanto el entendimiento y conocimiento del tema es en ocasiones deficiente.

Alta rotación de funcionarios. Debido a los cambios periódicos de los cargos públicos a nivel municipal y provincial existe un gran desgaste para lograr el interés de los nuevos funcionarios, los cuales en muchas ocasiones cuando ya han tomado conciencia y se han capacitado se retiran o son relevados de su cargo por intereses políticos.

Poca dotación de elementos para emergencias. Existen serias deficiencias en la dotación de los organismos operativos y de socorro, los cuales no cuentan con un inventario de elementos suficiente.

Apropiaciones presupuestales menores
Debido a los problemas económicos propios de un país en desarrollo las apropiaciones presupuestales de las instituciones en su

mayoría son insuficientes para la realización de estudios y para la inversión en instrumentación, realización de proyectos, etc.

c) Mejora de la efectividad.

Actualización de la legislación. Tal como se indicó antes, en el desarrollo de las acciones institucionales y las experiencias vividas desde la creación del Sistema se ha podido detectar que existen vacíos en la ley. Actualmente, no obstante su reciente creación, el Sistema funciona desbordando su realidad jurídica, lo que significa que es necesario llevar a cabo cambios en la normativa para ajustar la ley a los avances obtenidos y para dar una base jurídica que modernice instituciones como los Cuerpos de Bomberos y la Defensa Civil que tienen grandes debilidades estructurales y financieras.

Fortalecimiento de la capacitación. Actualmente la Dirección Nacional, entidad coordinadora del Sistema, desde su división de educación está impulsando la concepción y puesta en marcha de un sistema nacional de capacitación de funcionarios, en el cual mediante instrumentos previamente elaborados, con el concurso de las entidades se pretende que los comités locales y provinciales lleven a cabo su autocapacitación en el tema. De esta manera se espera mejorar su conocimiento y el entendimiento de sus funciones.

Concepción de un sistema de información. Uno de los aspectos más complejos pero más necesarios para mejorar la efectividad es la concepción y puesta en marcha de un sistema nacional de información que sea descentralizado, interinstitucional y coherente.

Fortalecimiento financiero. No obstante que el Sistema cuenta con un Fondo Nacional de Calamidades y que la ley obliga a todas las entidades que lo conforman a tener presupuesto para la prevención y atención de desastres, es indudable que se requiere una mayor apropiación de recursos financieros que mejoren la capacidad de ejecución de las actividades relativas al tema.

Participación ciudadana. De acuerdo con lo establecido por la ley que lo constituye, al interior del Sistema operan algunas ONGs como la Cruz Roja y los cuerpos de bomberos voluntarios, sin embargo la relación con las ONGs se ha buscado que se establezca fundamentalmente a nivel local con organizaciones comunitarias, asociaciones o entidades que apoyan el trabajo de comunidades, la reubicación de asentamientos humanos en riesgo, la gestión ambiental o la reconstrucción pos-evento. Las estrategias principales para impulsar la participación de la comunidad en el tema preventivo son la utilización de los canales de fortalecimiento del Programa de Desarrollo Institucional -PDI- y la promoción de representación ciudadana en los comités locales, tal como lo sugiere la ley.

Enfasis en prevención y mitigación

Es indiscutible que el sistema ha tenido un avance sustancial para responder a las emergencias, pero a diferencia de otras organizaciones de América Latina, que sólo han llegado a mejorar su capacidad de respuesta, el modelo colombiano ha conseguido avances significativos en el campo de la mitigación. El mejoramiento del manejo de emergencias es un resultado relativamente fácil de conseguir, mientras que lograr avances en la mitigación y prevención es mucho más difícil y lento. Por esa razón muchos sistemas no logran avanzar más allá de la fase de manejo de emergencias.

La mitigación se caracteriza por involucrar prácticamente a todos los sectores. En nuestro caso consideramos que la mitigación no puede ser una serie de acciones aisladas y descoordinadas, puesto que la prevención no podría de esa manera llegar a ser un propósito nacional. El modelo colombiano ha demostrado claros avances en aspectos de mitigación que no existían antes de la creación del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Algunos ejemplos podrían ser:

- Formulación y ejecución de una política de vivienda de interés social en la cual tiene prioridad y tratamiento preferencial la intervención de la vulnerabilidad de viviendas existentes y la reubicación de viviendas localizadas en zonas de alto riesgo. Política que estimula mediante subsidios la intervención o traslado de viviendas a zonas de bajo riesgo.

- Elaboración obligatoria de planes de desarrollo municipal en los cuales deben reglamentarse los usos del suelo y la identificación de zonas de riesgo. Esta norma ha sido establecida por ley de la república.

- Instalación de sistemas de alerta hidrometeorológicas, de huracanes, de volcanes, de tsunamis y de redes sismológicas, con tecnología avanzada y vía satélite.

- Actualización del Código de Construcciones Sismo Resistentes a nivel nacional y de códigos a nivel municipal.

- Impulso de programas de adecuación curricular y planes de emergencia en escuelas y colegios.

- Desarrollo de programas integrales de prevención de desastres en ciudades que incluyen el estudio de la vulnerabilidad urbana, de líneas vitales y de industrias ante diferentes tipos de fenómenos.

- Ordenamiento territorial de cuencas hidrográficas, manejo ambiental y construcción de obras de protección.

- Fortalecimiento y capacitación institucional bajo el esquema de la descentralización administrativa, política y fiscal; la participación ciudadana y la democratización.

Antes de la existencia del Sistema Nacional algunas de las acciones anteriores se desarrollaban en forma puntual. Actualmente son actividades dentro de un contexto más coherente que coordina la Dirección Nacional y que ejecutan las entidades del sistema en forma descentralizada de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Respuesta a situaciones de emergencia

Desde la creación del Sistema en el país han ocurrido un amplio número de eventos como inundaciones repentinas y en llanura, deslizamientos, represamientos de ríos, crisis volcánicas, escapes de gases tóxicos, rompimiento de oleoductos, incendios forestales, varios sismos, efectos de un fenómeno de El Niño y el paso de un huracán. En todos los casos el Sistema ha podido responder de una manera aceptable, sin embargo se considera que la situación más compleja que podría colapsar la capacidad del Sistema y requerir del apoyo internacional sería la ocurrencia de un terremoto intenso cerca a alguno de los principales centros urbanos del país.

En el caso colombiano hay claridad que el nivel de riesgo aceptable para el país no puede dimensionarse con la idea de ser totalmente autosuficiente. En el caso de eventos de gran magnitud el criterio del sistema es poder contar con los recursos estatales para atender los principales efectos, recurrir a otros inventarios de la sociedad para complementar la capacidad en caso de que sea sobrepasada la capacidad de las instituciones estatales y solicitar apoyo externo para cubrir necesidades específicas en caso de un evento extremo.

a) Planes de emergencia y contingencia.

En Colombia existe una gama muy variada de avances en este tema. Varios municipios y provincias tienen planes de respuesta de buen nivel y otros o no tienen nada o sus preparativos son muy débiles. Esto se debe

fundamentalmente al nivel de desarrollo y la conciencia que se tiene del tema, lo cual depende en la mayoría de los casos de la recurrencia de eventos en el sitio. El nivel nacional no tiene definición de procedimientos específicos para escenarios particulares (planes de contingencia) pero si tiene establecida una organización institucional definida de respuesta con sus respectivas funciones, su coordinación, el inventarios de recursos de cada entidad y los procedimientos generales de respuesta para cualquier tipo de evento. A este último se le ha denominado en general el plan de emergencia.

Aunque la ley lo establece, el sistema no ha desarrollado formalmente un plan nacional, puesto que se considera que en este nivel deben existir sólo procedimientos generales de apoyo a los niveles provinciales y locales, a los cuales si se les solicita contar con planes de respuesta específicos o de contingencia para los escenarios probables de desastre de acuerdo con el tipo de amenazas propias de cada lugar. La experiencia ha demostrado que de la teoría a la práctica existe una gran distancia en lo referente a este aspecto: aunque se acepta la bondad de contar con planes, ellos normalmente se distancian significativamente de los hechos reales, razón por la cual se considera fundamental ser muy intuitivos y creativos para resolver en forma improvisada pero coordinada y organizada situaciones imprevistas.

Para mejorar la capacidad de respuesta se considera que deben realizarse ejercicios y simulaciones de situaciones aleatorias que impliquen tomar decisiones definidas que puedan analizarse. Cada institución debe estar revisando su propio plan y en conjunto con otras entidades en cada nivel de coordinación. Finalmente, debe continuarse con el énfasis en los programas de prevención y

mitigación que resultan más importantes para reducir las posibles consecuencias y mejoran las condiciones y la calidad de vida de la población desde el punto de vista del desarrollo.

b) Apoyo internacional.

En caso de un desastre mayor, el sistema solamente recibe apoyos solicitados de acuerdo con la evaluación de daños y necesidades establecidas por los comités locales y provinciales y según los criterios establecidos por el Comité Operativo Nacional. Actualmente, el Sistema cuenta con una Guía Diplomática que es conocida tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores como por la Oficina de Cooperación Técnica Internacional en donde se indican las directrices establecidas por Colombia en caso de que requiera apoyo y tenga que suministrarlo a otro país. Ahora bien, el Fondo Nacional de Calamidades tiene la capacidad jurídica de recibir donaciones, las cuales son entregadas a los destinatarios bajo la supervisión de una junta consultora integrada por nueve representantes de instituciones nacionales. En varias ocasiones en el pasado, incluso entidades privadas han solicitado la entrega de estos recursos a dicho fondo, con el fin de hacer muy claro el manejo de tales recursos ante el donante.

Es importante mencionar que después de un desastre la Dirección Nacional asume la gerencia nacional de la recuperación y en coordinación con los comités locales y provinciales afectados coordina la formulación y ejecución del programa general de reconstrucción, en cuyos proyectos usualmente participan varias ONGs. Esta orientación permite efectividad y sobre todo eficiencia en la ejecución de los recursos recibidos.

El factor de mejoramiento de la capacidad de respuesta a ciertas emergencias en el modelo colombiano se debe a la seriedad con que se ha tomado el tema. Esta situación destapó una realidad de la ayuda internacional, que indica que muchas de esas ayudas tienen intereses distintos a que los países en desarrollo resuelvan sus problemas de fondo. Existen claros indicios de que ciertos donantes utilizan la ayuda humanitaria con intereses de intervencionismo además de protagonismo.

El sistema colombiano creó pautas diplomáticas y consulares para regular y controlar el apoyo externo hacia Colombia en caso de desastre y para, igualmente, apoyar a otros países por parte de Colombia. Recientemente, el país ha apoyado a Nicaragua en dos ocasiones, a Cuba, Ecuador y Perú tratando de ilustrar la manera de colaborar con limitaciones pero en forma efectiva. Posiblemente estas prácticas y la decidida revisión de los criterios hasta ahora utilizados para ayudar a países afectados por parte de agencias internacionales podría en algunos casos ayudar a resolver esta situación.

c) Ultimo desastre mayor y riesgo actual más preocupante.

Emergencia por terremoto en el Atrato Medio.

El último desastre de importancia en el país se presentó como consecuencia de la ocurrencia de dos terremotos de 6.7 y 7.2 grados, magnitud Richter, a una profundidad de 15 a 20 Kms en los límites de las provincias de Antioquia y Chocó, al nor-occidente de Colombia, el 17 y 18 de octubre de 1992. Estos sismos se sintieron en todo el país y

afectaron gravemente un área de 250 kms de diámetro en la zona epicentral, causando daños en infraestructura y vivienda evaluados en aproximadamente 20 millones de dólares y dejando cerca de 4.500 familias sin techo.

Aunque estos eventos causaron algunos daños en varios centros urbanos de importancia, sus efectos se concentraron en una de las zonas más pobres del país en donde se encuentran pequeñas aldeas de difícil acceso y comunicaciones.

La reacción del Sistema Nacional fue inmediata. Minutos después del primer sismo se iniciaron los operativos para la evaluación y atención de la emergencia por parte de las instituciones que conforman los Comités Locales y Provinciales de Prevención y Atención de Desastres de los municipios afectados y de las provincias de Antioquia y Chocó. Simultáneamente se reunió el Comité Operativo Nacional en la sede de la Dirección Nacional en Bogotá y se inició la coordinación institucional de apoyo a los niveles locales y provinciales, los cuales solicitaron asesoría, recursos financieros y logísticos debido a que la emergencia desbordó sus capacidades.

El nivel nacional continuamente dió a conocer comunicados al país acerca de los daños en todo el territorio nacional, obtenidos de reportes recibidos de cada comité provincial y local. Igualmente, informó acerca de los registros de las réplicas que se presentaron toda la semana, dió orientación preventiva al público por los medios de comunicación e incluso suspendió la realización de todos los eventos de afluencia masiva de personas y los partidos del fútbol profesional en todo el país que se realizarían el día 18, como una medida de prevención para evitar una tragedia adicional a causa de el posible

comportamiento indeseable del público en caso de presentarse una de las réplicas.

Los recursos institucionales nacionales y el apoyo económico fluyó inmediatamente. Hubo apoyo con personas, alimentos, suministros de emergencia, aviones, helicópteros, los cuales se unieron a los dispuestos por las instituciones provinciales. El plan y la coordinación de emergencias funcionó, en consecuencia el apoyo internacional no fue requerido oficialmente para la etapa de atención de la emergencia, aunque si fué solicitado para la fase de rehabilitación y reconstrucción que se encuentra actualmente en proceso.

Irónicamente, para la fase de reconstrucción no se ha tenido ningún apoyo internacional efectivo. La comunidad internacional consideró que "no existió desastre", debido al éxito obtenido por el Sistema en la fase de respuesta a la emergencia, lo cual amerita una revisión de la terminología y de los criterios internacionales para apoyar países que han venido realizando un esfuerzo para mejorar su capacidad de respuesta, lo cual no significa que "no necesitan apoyo" sobre todo en las fases más complejas y costosas de la recuperación.

A pesar de las dificultades actuales, por la falta de recursos financieros para la reconstrucción, la opinión pública en general consideró que la respuesta del Sistema fue exitosa. Los medios de comunicación destacaron ampliamente la coherencia, la coordinación y la autoridad con que la emergencia fue atendida por las instituciones, lo cual significó una prueba de importancia para el Sistema.

Riesgo por eventual erupción del volcán Galeras.

La ciudad de Pasto está localizada al lado

del volcán Galeras que inició una nueva fase eruptiva desde principios de 1989. Desde ese momento ha tenido varias crisis, de las cuales algunas se han caracterizado por presentar erupciones: en mayo/89, julio/92, enero/93, marzo/93, abril/93 y mayo/93.

La mayor dificultad ha sido lograr la voluntad de las autoridades locales y regionales en los últimos dos años, debido a su creencia de que el volcán no es muy peligroso dado que desde la fundación de Pasto, hace 500 años, ha hecho erupción en muchas ocasiones y no se han registrado víctimas, y debido a que en 1989 se agudizó la crisis económica de esa ciudad y de la provincia de Nariño, por el mal manejo de la información por parte de algunos medios de comunicación y de las autoridades encargadas de esa época.

Adicionalmente, la dificultad de pronóstico confiable por parte de los científicos, no obstante su alto nivel y su tecnología, y la muerte de seis vulcanólogos nacionales y extranjeros con la pequeña erupción del 14/01/93, ha complicado las cosas debido a la pérdida de credibilidad en el sistema de alerta.

Infortunadamente, el concepto de riesgo en la mayoría de los países en desarrollo no es parte de las decisiones políticas, económicas, ecológicas, etc. En países en desarrollo como Colombia la visión del corto plazo supera a la del largo plazo en relación con la toma de decisiones. Por esta razón, el tema económico inmediato supera ampliamente el tema del riesgo, más si se tiene en cuenta la percepción que hasta ahora han tenido las autoridades locales y regionales.

En éste como en otros casos, la estrategia acordada ha sido impulsar en forma decidida la educación, la capacitación y la información

pública de los funcionarios, los empresarios y los habitantes, base fundamental para lograr incorporar la prevención en la cultura y para lograr que la comunidad pueda convivir adecuadamente con el riesgo. Esta estrategia ha permitido lograr avanzar en la toma de conciencia de las autoridades locales y de la ciudadanía en general.

Referencias Bibliográficas

Cardona O.D., "Evaluación de la Amenaza, la Vulnerabilidad y el Riesgo", Taller Regional de Capacitación para la Administración de Desastres, ONAD/PNUD/OPS/OEA, Bogotá, Mayo 1991; **II Simposio Latinoamericano de Riesgo Geológico Urbano**, Vol.1, EAFIT, Pereira, Julio 1992.

Cardona O.D.; "Proyecto Integral de Mitigación de Riesgo Sísmico Urbano", **VI Seminario Latinoamericano de Ingeniería Sísmo-resistente**, México, Septiembre 1990.

Cardona O.D., "Gestión Ambiental para la Prevención de Desastres", **II Simposio Latinoamericano de Riesgo Geológico Urbano**, Vol.1, EAFIT, Pereira, Julio 1992.